

COVID-19, comercio exterior peruano y lecciones por aprender

Julio Guadalupe Báscones*

Resumen. – La pandemia del COVID-19 puso en evidencia falencias en la logística operativa del comercio exterior peruano relacionadas con el uso no articulado de instrumentos tecnológicos, situación que no permitía la interacción transversal y eficiente de los distintos eslabones de dicha cadena.

Ello, a pesar que, desde hace algo más una década, en el Perú se venían experimentando importantes cambios normativos relacionados con el uso intensivo de tecnología, transmisiones electrónicas y plataformas digitales orientadas a evitar el contacto físico entre personas y a propender el no uso de papeles.

Las necesidades globales derivadas de la pandemia en cuanto a minimizar los impactos negativos en los flujos comerciales internacionales, motivaron la preocupación de organismos como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), quien, en base a mejores prácticas, expidió una serie de recomendaciones para hacer frente a esta coyuntura.

En el Perú se adoptaron diversas disposiciones de restablecimiento y fortalecimiento de la cadena logística internacional que implicaban el necesario trabajo en conjunto del sector público con el privado. Esta experiencia, que se vio reflejada con esfuerzos similares en países de la región, está llamada no sólo a permitir levantar las falencias detectadas a nivel de la cadena logística internacional sino, además, a generar un profundo aprendizaje en torno a lo que se deberá o no hacer ante situaciones similares.

Abstract. - The COVID-19 pandemic revealed shortcomings in the operational logistics of Peruvian foreign trade related to the non-articulated use of technological instruments, a situation that did not allow cross-cutting and efficient interaction between the different links in the chain.

This is despite the fact that, for over a decade, Peru has been undergoing important regulatory changes related to the intensive use of technology, electronic transmissions and digital platforms aimed at avoiding physical contact between people and promoting the non-use of paper.

The global needs derived from the pandemic in terms of minimizing the negative impacts on international trade flows, motivated the concern of organizations such as the World Customs Organization (WCO), which, based on best practices, issued a series of recommendations to address this situation.

In Peru, various measures were adopted to reestablish and strengthen the international logistics chain, which required the public and private sectors to work together. This experience, which was mirrored by similar efforts in other countries in the region, will not only make it possible to address the shortcomings detected in the international logistics chain, but will also generate a profound learning process on what should or should not be done in similar situations.

Palabras claves. – COVID-19 – Estado de Emergencia Nacional – Cadena Logística Internacional – Bienes esenciales – Recomendaciones de la OMA – Medidas de Coyuntura – Plataformas Digitales – Nueva Normalidad.

Keywords. - COVID-19 – National State of Emergency – International Logistics Chain – Essential Goods – WCO Recommendations – Conjuncture Measures – Digital Platforms – New Normal.

* Socio de Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Miembro de Número de la Academia Internacional de Derecho Aduanero. *Past President* de la Asociación Peruana de Derecho Aduanero y Comercio Internacional – APDACI.

I. Introducción

Estado de Emergencia Nacional (ENN) establecido mediante el Decreto Supremo No. 044-2020-PCM (en adelante “el DS”), a raíz de la pandemia por el COVID-19, puso en evidencia la disfuncionalidad operativa de varios de los eslabones de la cadena logística internacional de mercancías, sustentada en enraizadas prácticas dependientes de la gestión física de documentos y la presencia física de personas. Puso en evidencia también, problemas derivados de la falta de un adecuado relacionamiento tanto entre los distintos actores de esta cadena como entre éstos y las autoridades encargadas de la supervisión y control de las operaciones de comercio exterior.

Ello, a pesar de los avances que se venían gestando en lo que respecta a la generación de plataformas digitales y el reforzamiento de envíos electrónicos en sustitución de los flujos documentarios tradicionales. Pese a ello, el COVID nos golpeó, y muy duro, sobre todo al principio.

En síntesis, se aprendieron duras y costosas lecciones que, se espera, sirvan para la elaboración de muy claros protocolos de crisis (tanto públicos como privados) que puedan activarse, directa y rápidamente, si es que en el futuro se presentasen situaciones similares (otra pandemia, una guerra, un cataclismo, etc.). Lo que se requiere es que tanto las autoridades competentes como cada eslabón de la cadena de comercio exterior sepan qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo.

El objetivo de este trabajo es mostrar los problemas que supuso para la logística de las operaciones de comercio exterior la declaratoria del EEN por la pandemia del COVID-19, las medidas más importantes adoptadas, así como los cambios que han operado y se advierte operarían en el futuro.

Todo lo anterior podría resumirse en la frase: “lo que nos pasó ya no puede pasarnos de nuevo”, pensando en que experiencias como ésta son aquellas que contribuyen, de manera significativa, a la generación de una “cadena logística resiliente”, entendida como aquella con una importante capacidad para recomponerse ante las adversidades.

II. Cadena logística rota

En nuestra opinión, el DS fue bastante claro en señalar: i) que las restricciones relacionadas con el cierre de fronteras nacionales sólo se limitaban a las personas y no estaban relacionadas con el transporte de carga; y ii) que las entidades competentes debían garantizar el ingreso y salida al y del país de carga y mercancías. Esto último, incluso, bajo la, en su momento, publicitada frase: “el comercio exterior no se detiene”.

No obstante, y desafortunadamente, las disposiciones y alcances de esta norma no fueron inicialmente entendidas de manera clara por las autoridades debido a la interpretación restrictiva que se le dio a los términos “ingreso” y “salida”.

Precisamente, bajo esta interpretación restrictiva se consideró que por “ingreso” debía entenderse únicamente el arribo de las mercancías al país, así como su desembarque y traslado sólo con destino a los depósitos aduaneros, y que por “salida” debía entenderse únicamente el embarque de mercancías desde el puerto. Bajo esta óptica quedaban fuera del alcance logístico del DS actividades relacionadas con el traslado de las mercancías ingresadas al país desde el puerto a los locales de los importadores y el traslado de mercancías que debían salir del país desde los locales de los exportadores hasta el puerto. Esto es, el punto final y el punto de inicio de la cadena logística internacional de ingreso y de salida, respectivamente.

De otro lado, es de tener presente que el necesario aislamiento social por la emergencia sanitaria, que derivó en drásticas limitaciones a la circulación de las personas, fueron extendidas indebidamente (pues no era el objetivo del DS) al transporte de carga. Debido a ello, se consideró que sólo estaba permitido el traslado de importación / exportación de los denominados “bienes esenciales” (alimentos, bienes relacionados con la salud y de primera necesidad).

Así, el traslado de “bienes no esenciales” que ingresaban al país (importación) o que debían ser retirados del país (exportación) quedaba prohibido. Este entendimiento quedó claramente de manifiesto con el primer “pase de circulación / tránsito de personas” aprobado por el Ministerio del Interior - MININTER.

Este incorrecto modo de entender las restricciones establecidas por el DS no sólo impedía el transporte de carga de importación o de exportación de “bienes no esenciales”, sino que también impedía la circulación del personal que los actores de la cadena logística internacional requerían para la realización de labores vinculadas con dichas operaciones. Puntualmente nos referimos al personal de los agentes de aduana, agentes marítimos, operadores logísticos, etc., a lo cual se sumaba el personal de los importadores y exportadores de “bienes no esenciales” que no podían acudir a sus centros de labores debido a que no podían movilizarse libremente.

La cadena logística internacional estaba rota y era operativamente disfuncional, lo cual generaba lentitud, ineficiencias, y mayores sobrecostos (sobrealmacenaje, sobrestadía de contenedores, etc.¹) Además, las propias operaciones de importación de bienes esenciales, que debían ser realizadas de manera prioritaria conforme exigía el propio DS, se veían perjudicadas a causa de la saturación de los espacios en los almacenes extraportuarios debido a que los “bienes no esenciales” (la gran mayoría) permanecían ocupando importantes espacios físicos con las

¹ Situación del todo preocupante si se toma en consideración que conforme a un informe del Banco Mundial del 2016, se presentan costos evitables por contenedor exportado en un margen aproximado de US\$300, lo cual originó que en 2019 (antes de la pandemia por el COVID-19) se hayan producidos costos evitables (sobrecostos) en las operaciones de exportación por un total de US\$650'000,000.

complejidades operativas y logísticas que ello acarrea.

Tuvieron que ser emitidas sendas normas y comunicados tanto por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC (Resoluciones 0232 y 0237-MTC/01.02 y Comunicado No. 014-2020-APN) como por parte del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR (Comunicados del 30 de marzo y del 25 de abril de 2020) para aclarar: i) que los servicios de los operadores de comercio exterior y otros actores intervinientes en la cadena logística internacional debían ser considerados como actividades conexas al transporte de carga y, por tanto, no quedaban restringidos bajo los términos del DS; y ii) que los importadores y exportadores podían recibir en sus locales o despachar desde sus locales, respectivamente, mercancía en general (y no sólo “bienes esenciales”), para lo cual debían utilizar el personal estrictamente necesario.

Estas medidas fueron complementadas con actualizaciones en el aplicativo de la plataforma informática del MININTER para la obtención virtual del pase de circulación de los trabajadores de los operadores de comercio exterior, importadores y exportadores.

Aunque costó trabajo y tiempo valioso, la cadena logística internacional fue completándose y, aunque con algunas limitaciones operativas, empezó a operar superando, de a pocos, las dificultades de inicio.

III. Medidas adoptadas por el gobierno peruano

La pandemia del COVID-19 obligó a que, a nivel mundial, los gobiernos adoptaran una serie de medidas destinadas a paliar los importantes y negativos efectos en lo logístico, operativo y económico en los diferentes actores de la cadena logística internacional.

Sobre esta base, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) elaboró un documento de recomendaciones en torno a medidas que podían ser implementadas, el mismo que se sustentó en reportes de los países miembros de esta organización considerando las mejores prácticas al respecto.

En el cuadro siguiente (Cuadro 1)² se muestra una síntesis de dichas medidas con un desarrollo posterior a modo de reflexiones sobre algunas de estas recomendaciones adoptadas por el Perú.

² Cuadro tomado de mi presentación en el Congreso Internacional “Impactos Regionales del Covid-19” organizado por la Revista Forseti de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico, llevado a cabo los días 25 y 26 de junio de 2020 bajo modalidad virtual.

CUADRO 1: RECOMENDACIONES OMA

FACILITACIÓN DE MOVIMIENTO DE FRONTERAS PARA BIENES ESENCIALES	CONTINUIDAD DE LA CADENA DE SUMINISTRO	PROTECCIÓN DEL PERSONAL	PROTECCIÓN DE LA SOCIEDAD
Coordinación con otras agencias gubernamentales para la expedición ágil de suministro de bienes COVID.	Medidas de alivio fiscal como aplazamiento y fraccionamiento para pago de tributos de importación y derechos de Drawback.	Proporcionar equipo de protección personal como mascarillas, guantes, desinfectantes, etc.	Asegurar la apropiada integración para una debida y adecuada respuesta.
Priorización de procedimientos aduaneros de embarques COVID.	Evitar imponer sanciones por demoras debido a arribos tardíos o documentos comerciales de los países de exportación.	Aplicación de medidas de distanciamiento social.	Asegurar que la información sobre el COVID esté disponible en sitios web oficiales y redes sociales.
Priorización de levante de embarques COVID.	Introducir medidas de facilitación respecto de requerimientos de presentación de documentos originales o para sellarlos.	Alentar el uso de servicios electrónicos para los procedimientos y trámites con la Aduana.	Contar con indicadores de medición del COVID y proporcionar información estadística de sustento de toma de decisiones.
Declaraciones Aduaneras simplificadas o con datos provisionales o incompletos para bienes COVID.	Proporcionar facilidades para los tenedores de carnés ATA para reexportación de bienes importados temporalmente.		Compartir anticipadamente información sobre datos de pasajeros con autoridades vinculadas con el control sanitario.
Proceso de Declaración Aduanera pre-arribo para bienes COVID.	Establecer equipos de crisis para asegurar la debida atención de los procedimientos aduaneros bajo un esquema de operación 24/7.		Interceptar la trazabilidad de suministros médicos falsificados.
Aplicación de Gestión del Riesgo y desarrollo de inspecciones solo en casos de alto riesgo. Coordinación entre la Aduana y otras Agencias competentes.	Establecer apoyo <i>online</i> o por teléfono a modo de ventanilla única para fluidez de operaciones.		Expandir el uso libre de impuestos de alcohol sin desnaturalizar para fines de producción de desinfectantes. Donación de alcohol decomisado para la producción de desinfectantes.
Suspensión de cobro de aranceles y tributos de importación para bienes COVID.	Aplicar gestión de riesgo para mantener las inspecciones físicas al mínimo requerido y agilizar el levante aduanero.		
	Designar líneas prioritarias para el transporte de carga e introducir medidas para garantizar la continuidad de la cadena de suministro.		
	Facilitar la continuidad del transporte por carretera incluyendo los bienes en tránsito cuando el chofer presente síntomas COVID.		

Leyenda:

- Color negro	Medidas que ya habían sido operativizadas en el Perú antes de la pandemia por el COVID-19
- Color celeste	Medidas operativizadas / reforzadas en el Perú con ocasión de la pandemia por el COVID-19
- Color rojo	Medidas no operativizadas en el Perú

La preocupación de la OMA con estas recomendaciones se centraba fundamentalmente en el procurar, de un lado, uniformizar prácticas internacionales tendientes a aminorar el impacto negativo de la pandemia en el comercio internacional, procurando que estas operaciones se sigan desarrollando de la manera más fluida posible; y de otro, aprovechar de algún modo la coyuntura para mejorar significativamente los procedimientos aduaneros, sobre todo en los países en vías de desarrollo³.

Al respecto, indicar que, conforme a los compromisos adoptados por el Perú mediante los Tratados de Libre Comercio (TLC) que se han venido suscribiendo en los últimos años con nuestros principales socios comerciales (tomando como punto de partida el Capítulo Cinco del TLC con los Estados Unidos – “Administración Aduanera y Facilitación del Comercio”), en la Ley General de Aduanas aprobada por Decreto Legislativo 1053 y modificatorias (principalmente la introducida mediante el Decreto Legislativo 1433), ya se habían sentado las bases, por ejemplo, para la digitalización de los procesos administrativos aduaneros, situación que permitió afrontar de una mejor manera las necesidades operativas (no contacto físico entre personas) que la pandemia del COVID-19 imponía en las operaciones de comercio exterior⁴.

A modo de referencia y a mayor abundamiento, es de indicar que a nivel regional⁵ se aprecia, por ejemplo, que países como Ecuador, Chile, Uruguay y Venezuela, sobre la base de las recomendaciones de la OMA, han venido adoptando medidas relacionadas con la digitalización y automatización de los procesos aduaneros,

³ Conforme a información de la Cámara de Comercio de Lima, en los meses de mayo a agosto de 2020, de fuerte impacto por la pandemia por el COVID-19, se presentaban en el Perú, indicadores económicos bastante negativos como, por ejemplo, una disminución del Producto Bruto Interno (PBI) del 9.8% y una caída del empleo formal del 39.6%.

⁴ No obstante los indicadores mostrados en la Nota 4 anterior, resulta importante mencionar que las medidas de lucha contra los efectos negativos del COVID-19 adoptadas en el Perú, sobre la base de los cambios normativos que ya habían operado por las implementaciones normativas aduaneras en comentario, permitieron ir cimentando las bases de la recuperación del sector comercio exterior. Así, y en base a información obtenida de la página web de la SUNAT, se tiene que en el mes de noviembre de 2020 las Importaciones CIF ascendieron a US \$ 3 433 millones, registrando un crecimiento de 2,1% con relación al mismo mes del año anterior, mientras que el valor total de las Exportaciones FOB del mes de octubre de 2020 ascendió a US \$ 4 065 millones monto que representó un incremento del 1,1% en comparación con las cifras obtenidas en similar mes del año anterior.

⁵ Los comentarios sobre aplicación de medidas establecidas a consecuencia de la pandemia del COVID-19 se sustentan en las conclusiones a las que se arribó con ocasión del Congreso Internacional “Impactos Regionales del Covid-19” organizado por la Revista Forseti de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico, llevado a cabo los días 25 y 26 de junio de 2020 bajo modalidad virtual.

muy similares a las adoptadas en Perú en un contexto con vocación de permanencia más allá del periodo COVID (es decir, estos procesos experimentaron mejoras operativas y de regulación de control aduanero). En el caso de Colombia estas medidas, incluso, han sido extendidas a las denominadas “zonas francas” mediante disposiciones específicas sobre trabajo remoto, expedición de certificaciones digitales y emisión de facturas electrónicas desde estas de áreas de control aduanero especial.

Por su lado, en Brasil, con ocasión de normas para afrontar la pandemia del COVID-19, se ha experimentado una mejora de calidad regulatoria en el aspecto sanitario orientada hacia el manejo de una nueva matriz de riesgos con incidencia en el uso de mecanismos alternativos al reconocimiento físico tradicional que implican el uso de sistemas de control aduanero remoto y de inteligencia artificial aplicada a estos procesos.

Incluso, la implementación de este tipo de medidas ha traído consecuencias indirectas positivas, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de la Argentina en donde se ha fortalecido el relacionamiento y trabajo conjunto entre el sector privado (importadores y exportadores) y las entidades del sector público con incidencia en el control sobre las operaciones de comercio exterior; ello, tras el rol decisivo que supuso la activa intermediación del Centro de Despachantes de Aduana y la Asociación Argentina de Agentes de Carga Internacional (AAACI).

i. Reflexiones sobre algunas de las recomendaciones del a OMA adoptadas por el Perú

Con la finalidad de efectuar un paralelo en beneficio del análisis, a continuación mostraremos un cuadro de síntesis (Cuadro 2)⁶ en donde haremos referencia a las principales medidas que, a nuestro juicio, fueron adoptadas por el gobierno peruano vinculadas con la pandemia del COVID-19 relacionadas con la priorización de bienes de primera necesidad, la protección de los derechos de los operadores de comercio exterior (OCE) y demás actores de la cadena logística internacional, la digitalización de procesos y no uso de documentos físicos, y las fases de la reactivación económica.

⁶ Cuadro tomado de mi presentación en el Congreso Internacional “Impactos Regionales del Covid-19” organizado por la Revista Forseti de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico, llevado a cabo los días 25 y 26 de junio de 2020 bajo modalidad virtual.

CUADRO 2: MEDIDAS DE COYUNTURA

<ul style="list-style-type: none"> • Tasa A/V 0% bienes relacionados con la EEN • Flexibilización importación de bienes relacionados con la EEN • Autorización previa para exportar algunos productos relacionados con la EEN 	}	<p>Priorización de los bienes de primera necesidad</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de plazos • Facultad discrecional para no sancionar • Reducción de tasas de interés a deudas tributario aduaneras • Aplazamiento y/o Fraccionamiento de deudas tributario aduaneras 	}	<p>Protección de derechos y no generación de perjuicios a los OCE</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación de comunicación electrónica y Mesa de Partes Virtual • Actualización de procedimientos aduaneros • Presentación en copia de Certificados de Origen 	}	<p>Digitalización y no uso de documentos físicos</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Protocolos Sanitarios 	}	<p>Fases de Reactivación</p>

A continuación, nos referiremos a algunas de las medidas de coyuntura antes mencionadas que, a nuestro criterio, merecen unas reflexiones.

a) Suspensión de plazos en los procedimientos administrativos

Mediante los Decretos de Urgencia 026-2020, 029-2020 y modificatorias, quedaron suspendidos los plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos en general.

El razonamiento para dicha medida, como las propias normas que suspendieron plazos señalaron, partió de la consideración que, a consecuencia del EEN, fueron restringidos los derechos constitucionales a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito y que, consecuentemente, el aislamiento social dispuesto afectaba la posibilidad concreta de cumplir con requisitos legales dentro de plazos que, a tenor de las circunstancias excepcionales que tocaba afrontar, se tornaban impracticables.

La razonable lógica subyacente, entendemos, fue la de evitar perjuicios a los administrados derivados de la no atención oportuna de trámites, requerimientos y suministro de información o documentos, originados por los comprensibles problemas operativos, logísticos y laborales que éstos podían experimentar durante el EEN. Esto también incluye los plazos para el ejercicio de derechos (impugnaciones).

Bajo este entendimiento, por ejemplo, la Aduana expidió comunicados sobre suspensión de plazos con sustento en el artículo 138 de la Ley General de Aduanas, al considerar a la pandemia por el COVID-19 como una causal de fuerza mayor de aplicación generalizada.

Al respecto, nos parece acertado el hecho que la medida extraordinaria de suspensión de plazos haya sido establecida con carácter de generalidad, lo cual relevaba la obligación por parte del administrado de acreditar, caso por caso, las circunstancias particulares por la que un determinado pedido de suspensión debería ser aceptado. Esto hubiera resultado, a priori, no sólo carente de razonabilidad, partiendo de la consideración que la pandemia y las restricciones consecuentes constituían un evento justificante por sí mismo, sino, además, altamente ineficaz porque hubiera obligado a los funcionarios públicos a invertir tiempo y recursos escasos en valorar cada solicitud en momentos en que el tiempo y los recursos tienen que ser, claramente, utilizados en causas más acordes y alineadas con las necesidades nacionales.

Posteriormente, mediante el Decreto de Urgencia 053-2020 se facultó a las entidades públicas a aprobar, mediante resolución de su titular, el listado de procedimientos cuya tramitación quedaba excluida de la regla de la suspensión, con lo que los respectivos plazos de inicio y tramitación de procedimientos debían, poco a poco, ser reanudados en cuanto a su cómputo. Un ejemplo lo tenemos en la expedición de la Resolución Ministerial 160-2020-PRODUCE, mediante la cual se excluyó de la suspensión de plazos, entre otros, al procedimiento de obtención de constancia de cumplimiento de Reglamento Técnico aplicable en la importación de algunas mercancías.

Con ello, cada entidad pública quedaba facultada para aprobar listados excluyendo de la suspensión de plazos a procedimientos específicos propios, lo cual implicaba, en nuestra opinión, el debido análisis de capacidades tecnológicas y de recursos laborales disponibles, resultando lógico que pudieran mantenerse aún bajo la suspensión de plazos aquellos procedimientos que implicasen desplazamientos físicos como, por ejemplo, fiscalizaciones, citaciones, etc.

Desafortunadamente, y no obstante lo antes mencionado, la manera prudente y adecuada con la que se venía manejando la suspensión de plazos cedió espacio a un actuar no alineado con el respeto de los derechos de los administrados. Esto se verificó cuando la suspensión de plazos, con efectos hasta el 10 de junio de 2020, dejó de ser prorrogada a pesar que el EEN siguió siendo extendido, lo cual supuso, a partir del 11 de junio, la activación general (reanudación en su cómputo) de todos los plazos de procedimientos y trámites administrativos, para lo cual se activaron en las entidades públicas ventanillas virtuales para que los administrados pudiesen efectuar la presentación de información o documentos.

La activación general de plazos, desde nuestro punto de vista, encontraba serios cuestionamientos derivados del hecho que no necesariamente todos los administrados contaban con conexión a internet que les permitiese hacer uso de las ventanillas virtuales (máxime cuando se mantenían las restricciones de movilización y de uso de ventanillas físicas), ni tampoco todos los administrados (que sí tenían acceso a internet) disponían necesariamente de la capacidad logística y organizacional suficientes para iniciar o continuar procedimientos o trámites si

es que para ello requerían contar con documentación física a la cual no tienen acceso directo.

Así, y dados los perjuicios antes que los beneficios que podían generarse con la activación general de plazos administrativos a pesar que el EEN aún se mantenía en vigor, no se entiende el apuro por proceder con dicha activación en un escenario en el que la puesta en funcionamiento de ventanillas virtuales, en algunos casos, permitía a los administrados (que pudiesen hacerlo o se sintiesen en capacidad de hacerlo) presentar escritos, documentos y/o información sin que la suspensión de plazos perjudique dicha posibilidad y sin que se perjudique tampoco a quienes no podían efectuar estas presentaciones.

Teniendo ello en consideración, pensamos que el levantamiento general de la suspensión de plazos, de la manera como se hizo, no constituyó la medida más adecuada. Resultaba más razonable que la duración del EEN continuara siendo cubierta con la suspensión de plazos permitiendo que las entidades públicas fuesen liberando, de a pocos, procedimientos administrativos puntuales y específicos, lo cual suponía también un análisis mucho más razonable y acotado a las circunstancias particulares de cada entidad.

b) Facultad discrecional para no sancionar y mecanismos de gradualidad para aplicar multas

Mediante la Resolución No. 006-2020-SUNAT/300000 se dispuso la no determinación ni aplicación de algunas infracciones y sanciones contenidas en la Tabla de Sanciones Aduaneras cometidas entre el 12 de marzo de 2020 y hasta el 9 de junio de 2020, siempre que se haya transmitido o registrado la información omitida o correcta⁷.

En total quedaron comprendidas dentro de la disposición en comentario un total de 52 infracciones (40% del total de infracciones contempladas en la LGA) aplicables a operadores de comercio exterior, importadores, exportadores, beneficiarios de regímenes aduaneros, etc., en materias relacionadas con la transmisión y presentación de información y documentos, presentación de declaraciones y acciones de control aduanero.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, y en cuanto a la aplicación de multas aduaneras, es importante indicar que aún sigue sin encontrar solución la falta de aprobación de un real régimen de gradualidad o reducción de multas respecto de la Tabla de Sanciones Aduaneras vigente desde el 1 de enero de 2020, con el agravante que existen sanciones claramente desproporcionadas como, por ejemplo, el caso de la multa por incorrecta declaración del valor aduanero equivalente al 200% de los tributos dejados de pagar. La desproporción se pone de manifiesto si tenemos en consideración que la incorrecta determinación del valor

⁷ Esta disposición, con algunos matices, se ha venido manteniendo hasta la fecha de elaboración del presente artículo (30 de septiembre de 2020).

en las declaraciones de tributos internos es sancionada con una multa de sólo el 50% de los tributos dejados de pagar.

La reducción de este tipo de sanciones había sido considerada por la Resolución SUNAT No. 002-2015-SUNAT/500000, mediante el cual se aprobó el Régimen de Gradualidad para la aplicación de multas contempladas en la anterior Tabla de Sanciones Aduaneras con vigencia hasta el 30 de diciembre de 2019 y que comprendía también multas elevadas relacionadas con la asignación incorrecta de la subpartida arancelaria, consignación de datos incorrectos en la Solicitud de *Drawback*, entre otras.

Debe tenerse en consideración que los mecanismos de gradualidad o reducción de multas tienen una triple finalidad: i) incentivan la subsanación voluntaria de incumplimientos normativos; ii) permiten que los requerimientos legales se vean debidamente satisfechos; y iii) evitan o reducen la utilización de los recursos escasos y limitados de la Administración.

La lógica detrás de estos mecanismos es premiar la oportunidad en que la subsanación voluntaria es realizada. Así, cuanto menos sean los recursos públicos dispendiados para cobrar mayor será el beneficio de reducción. Adicionalmente, estos mecanismos sirven a modo de paliativo ante sistemas sancionatorios que establecen multas que resultan desproporcionadas en relación con la infracción cometida.

c) Exigencias en los procesamientos operativos

La ausencia de contacto físico y la necesidad de recurrir a lo virtual han obligado a los diferentes actores de la cadena logística internacional y a las propias entidades públicas relacionadas con el comercio exterior a priorizar el trabajo, supervisión y monitoreo remotos. A ello hay que sumar la necesidad de prescindir, en muchos aspectos, de la gestión de documentos físicos así como de trámites presenciales.

Para ello, se requiere que, a nivel de procedimientos operativos (esto es, procedimientos de rango infra legal aprobados normalmente mediante resoluciones expedidas directamente por las autoridades con competencias respecto del control del comercio exterior), tanto la Aduana como las entidades sectoriales competentes revisen aquellas exigencias de presentar documentos físicos y de realizar actuaciones presenciales; esto, bajo los alcances del Decreto Legislativo 1492 al que hemos hecho referencia anteriormente. Esto deberá ser revaluado y, actuando con responsabilidad y sensatez, mantener sólo aquellas actuaciones físicas o presenciales que sean indispensables debiendo quedar debidamente motivadas las razones por las cuales dichos trámites o gestiones deben ser mantenidos.

Desde el punto de vista privado se deberá revisar la práctica imperante de requerir la entrega o validación física de documentos y/o de gestiones presenciales (impresión de declaraciones, obtención vistos buenos, aplicación de sellos,

exigencia de mandatos aduaneros con documentos físicos, pagos presenciales, etc.) generando, de manera razonable y responsable, soluciones que permitan prescindir de ello.

Diversos gremios así como el propio MINCETUR han invocado la urgente revisión y erradicación de estas prácticas. Pensamos que sería un buen momento para que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) revise, por ejemplo, los requisitos de operación de los operadores de comercio exterior y establezca como estándar mínimo, tanto para obtener la autorización como para mantenerla, la migración hacia lo virtual y la digitalización de procedimientos y prácticas.

En línea con ello, ya se han dado algunos pasos mediante la dación del Decreto Legislativo 1492 en mérito del cual se aprobaron disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior en función a las cuales MINCETUR constituirá la entidad competente para velar porque los procesos de virtualización y digitalización de documentos, así como el uso de plataformas digitales en las operaciones de comercio exterior, constituyan una realidad.

d) Fases de Reactivación: Producir para exportar

Teniendo en consideración las precisiones efectuadas tanto por el MTC como por el MINCETUR respecto de las restricciones dispuestas con ocasión el EEN, se clarificó que las operaciones de exportación, puntualmente de logística de exportación, constituyen actividades consideradas como conexas al transporte de carga.

Bajo este escenario, se permitió despachar la carga, ya producida (stock) desde los locales del exportador, lo cual implicaba el respectivo acondicionamiento de la carga en los vehículos para su traslado hacia los puertos o aeropuertos. Esto también comprendía actividades de etiquetado, verificación de calidad, entre otros.

Mediante el Decreto Supremo 080-2020-PCM se aprobó la “Fase 1” para la reanudación de actividades en el mes de mayo de 2020, dentro de las cuales se encontraba la “producción temporal para atender órdenes de compra (exportaciones) vencidas y por vencer”.

Es de notar que, en base a esta norma se vinculó la exportación con la producción, con lo que se habilitó a las empresas exportadoras a producir para exportar (cualquier tipo de mercancía y no sólo bienes esenciales) pero de manera limitada y temporal, pues no se podían atender nuevas órdenes de compra del exterior sino sólo aquellas que ya estaban colocadas antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo No. 080-2020-PCM (4 de mayo de 2020).

Asimismo, se generó un mecanismo de autorización que supuso el trabajo en conjunto, de un lado, de MINCETUR para evaluar la actividad exportadora del solicitante, así como los alcances de las órdenes de compra colocadas por clientes

del exterior y, de otro, de PRODUCE para evaluar y autorizar la actividad productiva.

IV. La “nueva normalidad” y el comercio exterior peruano

Como hemos mencionado, la falta de contacto físico impuesto por la pandemia del Covid-19 obligó a la transformación de comportamientos con impacto en las operaciones de comercio exterior. Nos encontramos, sin duda, ante cambios estructurales que llegaron para quedarse.

Estos cambios, y la necesidad sanitaria subyacente, han agilizado algunos procesos que ya se venían experimentando y materializando en el Perú, quizás en algunos ámbitos más que en otros.

Respecto de la digitalización de las operaciones de comercio exterior, por ejemplo, las iniciativas que se veían gestando encontraban cabida en un marco legal que ya había sido establecido en materia de Gobierno Digital pero que requería ser desarrollado de manera transversal en las entidades sectoriales con competencia en el control y supervisión de estas operaciones, resultando importantes, al respecto, los avances en materias de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y de una buena parte de los procedimientos aduaneros. Asimismo, se aprecia que el aislamiento de los países a causa de la pandemia podría acelerar tendencias globales en cuanto a la desaceleración de la globalización y nuevos enfoques en lo que respecta al relacionamiento comercial entre los países.

A continuación, haremos referencia a algunas de estas materias.

i. Digitalización y automatización

Las necesidades de digitalización que las operaciones de comercio exterior y los procedimientos aduaneros requieren, suponen un importante componente de automatización. Esto es, el generar procesos que prescindan del todo, o casi del todo, del factor humano, dejando a cargo de máquinas y algoritmos el análisis de la data disponible considerando factores de riesgo previamente establecidos. Bajo estos parámetros, la participación del factor humano debería limitarse al estrictamente indispensable para que el mecanismo funcione.

Reciente normativa (como el Decreto Legislativo 1492), impulsa de manera importante la digitalización de los procesos relacionados con las operaciones de comercio exterior tanto a nivel del sector público (generación o potenciación de plataformas electrónicas, así como de mecanismos de seguridad y validación de data e información) como a nivel del sector privado (generación o potenciación de mecanismos electrónicos en los diferentes niveles de la cadena logística internacional e interconectividad de los eslabones de dicha cadena).

Esto, bajo la supervisión de MINCETUR como entidad competente para vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, las mismas que buscan, como ya habíamos mencionado, acelerar los procesos de automatización, interoperatividad,

estandarización de procesos y trámites, así como el empleo de documentos digitales o digitalizados en las operaciones de comercio exterior.

ii. Competitividad y nuevos sobrecostos

Se comenta que uno de los grandes retos de la migración hacia la digitalización estará relacionado no sólo con detectar y evitar “sobrecostos tradicionales” sino, además, aquellos “nuevos sobrecostos” que surjan, o puedan surgir, de la implementación y/o potenciación de una “cadena logística digital”, tanto a nivel del relacionamiento entre las entidades sectoriales competentes, entre dichas entidades y los actores de las operaciones de comercio exterior, como entre estos actores entre sí.

iii. Cambio en la Matriz de Riesgo

Se esperarían también cambios en la matriz de riesgo de las operaciones de comercio exterior con impactos en los despachos aduaneros (asignación de canales de control) de ingreso y salida del país impulsados fuertemente por el componente sanitario y materializados por el uso de mecanismos alternativos al reconocimiento físico tradicional lo que implicaría el uso de sistemas de control remotos e, incluso, de inteligencia artificial aplicada a estos procesos.

Se prevé también que el componente sanitario forme parte importante de los programas de Operador Económico Autorizado (OEA) tanto a nivel de la seguridad como del cumplimiento normativo, con el impacto que ello se estima tenga en lo que se refiere a la suscripción o actualización de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, uno de los beneficios más atractivos para los exportadores OEA.

iv. Desglobalización

Un tema también interesante estriba en el proceso de “desglobalización” que venía experimentando el mundo y que se ha intensificado debido a la pandemia del Covid-19, que pasa por hacer frente a un contexto internacional en el cual las cadenas de suministro han sido quebradas de modo abrupto por el cierre de las fronteras nacionales y en el que las medidas restrictivas al comercio que han venido siendo implementadas podrían despertar en los gobiernos ciertos afanes proteccionistas.

Todo esto, en un nuevo panorama internacional en donde se prevé una posible transición hacia la generación de cadenas regionales de valor, la reformulación y diversificación de fuentes de suministro en un entorno de “cadena digital” y el replanteamiento de reglas de origen a fin de considerar un entorno inédito que ningún Tratado de Libre Comercio pudo anticipar.

V. Conclusiones

- i. Todos y cada uno de los eslabones de la cadena logística internacional son importantes y cumplen un rol necesario que se concatena con el rol de los demás. El hecho que un eslabón no funcione o funcione en forma limitada podría ocasionar el colapso de la cadena y la generación de ineficiencias y sobrecostos.
- ii. Las medidas restrictivas al comercio dispuestas por el gobierno a causa de la pandemia del COVID-19 generaron el quiebre de la cadena logística internacional de mercancías pero no debido a los alcances de dichas medidas de restricción, sino a la forma en que las autoridades las interpretaron y aplicaron. Resultó del todo necesaria la intervención del MTC y del MINCETUR para efectuar precisiones que permitieran revertir esta situación, así como recomponer la cadena logística internacional buscando retomar su necesaria fluidez.
- iii. Esta crisis ha puesto en evidencia la dependencia que aún se tiene de “lo presencial” en algunos aspectos vinculados con trámites de la logística del comercio exterior, situación que, necesariamente, deberá revertirse no sólo para optimizar procesos, generar eficiencias logísticas y reducir costos (o evitar sobrecostos) en estas operaciones, sino también porque no hacerlo implicaría, en el corto plazo, exponer a las personas al riesgo de contagio del coronavirus.
- iv. El aprendizaje, bueno y malo, que tanto el sector público como el privado han experimentado durante el tiempo de duración del Estado de Emergencia por la pandemia del COVID-19 no puede agotarse en las medidas excepcionales dispuestas para sortear el periodo de crisis. Este aprendizaje deberá ser la base para, de un lado, generar protocolos tanto públicos como privados que permitan afrontar con éxito y de manera inmediata situaciones similares, y, de otro, hacer más eficientes y competitivas las operaciones de comercio exterior.
- v. Las medidas de coyuntura aprobadas por el gobierno tuvieron por finalidad paliar el impacto negativo derivado por la pandemia del COVID-19 en los actores de la cadena logística internacional de mercancías. Estas medidas respondieron a una razonable lógica de sustento y se encontraban en línea con estándares internacionales.
- vi. La “nueva normalidad” en las operaciones de comercio exterior peruano está relacionada con la virtualización y digitalización de procesos y el uso de plataformas digitales que permitan un distinto, y se espera mejor, relacionamiento tanto entre los distintos actores de la cadena logística internacional de mercancías como entre éstos y las autoridades competentes en materia de comercio exterior.